

## Frågan om totalförsvarspliktiga i strid med regeringsformen har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende m.m.

**Beslutet i korthet:** I Plikt- och prövningsverkets mönstringsunderlag ställdes bl.a. frågorna om den totalförsvarspliktige tycker att det är viktigt att Sverige har ett försvar och om det är bra att vi har värnplikt så att vi har möjlighet att försvara Sverige och varandra. Den totalförsvarspliktige är skyldig att besvara frågorna sanningsenligt.

I beslutet behandlar chefsJO frågan om de totalförsvarspliktiga genom att besvara frågorna har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende i strid med 2 kap. 2 § regeringsformen. ChefsJO resonerar kring vad som avses med begreppet åskådning i politiskt hänseende och kommer till slutsatsen att begreppet närmast är liktydigt med en persons uppfattning eller åsikter i politiska frågor. Enligt honom är svaren på frågorna uttryck för en åskådning i politiskt hänseende. Det betyder att de som har svarat på enkäten har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende i strid med den nyss nämnda bestämmelsen.

ChefsJO gör också vissa uttalanden om tolkningen av begreppet personliga förhållanden i 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 januari 2021 framförde AA klagomål mot Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (i fortsättningen Plikt- och prövningsverket) och anförde i huvudsak följande:

I samband med att myndigheten väljer ut personer till mönstring ställs i en webbenkät frågor till de totalförsvarspliktiga om deras uppfattning om värnplikt och om att Sverige har ett försvar. Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen får ingen av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i bl.a. politiskt hänseende. Myndigheten har brutit mot bestämmelsen.

### Utredning

JO tog del av enkäten Mönstringsunderlag för dig som är född år 2003. Enkäten innehåller olika avsnitt med frågor om t.ex. hälsa, fysik och utbildning men även ett avsnitt om den totalförsvarspliktiges inställning till att göra grundutbildning med värnplikt.

I det sistnämnda avsnittet ställs tre frågor. Den första frågan är om den totalförsvarspiktige tycker att det är viktigt att Sverige har ett försvar (fråga 1). Därefter ställs frågan om han eller hon tycker att det är bra att vi har värnplikt så att vi har möjlighet att försvara Sverige och varandra (fråga 2). Den enskilde kan som svar på dessa frågor välja mellan alternativen ja, nej och vet inte. Den sista frågan är om den totalförsvarspiktige är positivt inställd till att genomföra grundutbildning med värnplikt som är en del av Sveriges totalförsvar (fråga 3) med svarsalternativen vet inte, stämmer helt, stämmer ganska bra, stämmer ganska dåligt och stämmer inte alls.

JO uppmanade Plikt- och prövningsverket att yttra sig över uppgifterna i anmälan, och verket anförde i huvudsak följande:

Av regeringens beslut att återinföra värnplikt framgår att personalförsörjningen så långt det är möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. I takt med att Försvarsmakten utökar sin krigsorganisation krävs att Plikt- och prövningsverket kallar fler totalförsvarspiktiga till mönstring. Myndigheten behöver då i större omfattning kalla individer som inte är positivt inställda till att genomföra grundutbildning med värnplikt. Mot bakgrund av detta kompletterades mönstringsunderlaget med frågor med bäring på motivation. Avsikten med frågorna är att kunna urskilja graden av motivation och på så vis kalla så få omotiverade som möjligt. Detaljeringsgraden i frågorna, och följligheten i de svar som lämnas, är inte av sådan specifik karaktär att det är möjligt att dra några slutsatser om en totalförsvarspiktigs politiska åskådning. Då syftet med frågorna endast är att få ett relevant underlag för att bedöma den totalförsvarspiktiges motivation för tjänstgöring genom värnplikt, strider frågorna inte mot 2 kap. 2 § regeringsformen.

AA kommenterade remissvaren.

JO tog därefter del av enkäten Mönstringsunderlag för dig som är född år 2004.

### **Rättslig reglering**

#### **Grundlagsskyddet för de negativa opinionsfriheterna**

Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen, RF, får ingen av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Bestämmelsen ger skydd åt de s.k. negativa opinionsfriheterna. Skyddet mot att tvingas uppge sin åskådning är absolut och kan för svenska medborgare inte begränsas på annat sätt än genom ändring i grundlag (jfr 2 kap. 20 § RF).

#### **Uppgiftsskyldigheten enligt lagen om totalförsvarspikt**

En totalförsvarspiktig är enligt 1 kap. 3 § första stycket 1 lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt, LTP, skyldig att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden.

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av bl.a. Plikt- och prövningsverket, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälso-tillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt (2 kap. 1 §).

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift när han eller hon fullgör sin uppgiftsskyldighet enligt 2 kap. 1 § döms till böter (10 kap. 5 §). Plikt- och prövningsverket får vid vite förelägga en totalförsvarspliktig att till myndigheten lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 § (10 kap. 7 § första stycket 1).

## **Bedömning**

### **Granskningens omfattning**

I det här beslutet behandlar jag den fråga som anmälaren väckt om de totalförsvarspliktiga genom att besvara frågorna 1 och 2 har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende i strid med 2 kap. 2 § RF. Jag gör också vissa uttalanden om tolkningen av begreppet personliga förhållanden i 2 kap. 1 § LTP.

### **Förenligheten med 2 kap. 2 § RF**

#### *Allmänt om begreppet åskådning*

De s.k. negativa opinionsfriheterna enligt 2 kap. 2 § RF innebär som nämnts att det allmänna inte får tvinga någon att ge till känna sin åskådning i bl.a. politiskt hänseende.

Frågorna 1 och 2 liksom svaren på dessa är av politisk karaktär, i vart fall så länge de tillfrågade med ett bakomliggande krav på att svara sanningsenligt svarar ja eller nej på frågorna. Det förhållandet att de totalförsvarspliktiga tvingas att ge till känna vad som närmast får anses vara åsikter eller uppfattningar, innebär dock inte med nödvändighet att de tvingas att ge till känna en politisk åskådning på sätt som avses i 2 kap. 2 § RF.

I normalt språkbruk avses med åskådning livs- eller samhällsuppfattning (se t.ex. Svenska Akademiens ordlista). Enligt ett sådant språkbruk torde de olika politiska ideologierna och även t.ex. pacifism inrymmas under begreppet. Frågan är om begreppet åskådning i 2 kap. 2 § RF har samma eller en annan innebörd.

Enligt den ursprungliga lydelsen av regeringsformen var varje medborgare skyddad mot att en myndighet tvingade honom att ge sina åsikter till känna (2 kap. 2 §). Denna rättighet kunde dock begränsas genom lag (8 kap. 3 §).

1973 års fri- och rättighetsutredning hade i uppdrag att utreda frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter och hade bl.a. att sträva efter att uppnå ett utbyggt skydd i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna. Utredningen förordade en reglering som, när det gäller vissa

sådana rättigheter, gav ett skydd som kan sättas åt sidan endast efter en grundlagsändring, s.k. undantagslösa eller absoluta rättigheter (SOU 1975:75 s. 101).

För att möjliggöra att den nu aktuella bestämmelsen skulle få en undantagslös karaktär krävdes att den gavs en snävare räckvidd eller, som det också uttrycktes, att man behövde ”i viss mån begränsa grundlagsstadgandets räckvidd”. Om tillämpningsområdet inte begränsades kunde bestämmelsen komma i konflikt med bl.a. vittnesplikten. Begränsningen åstadkoms dels genom att bestämmelsen endast skulle gälla i politiskt, religiöst eller annat hänseende, dels genom att ordet ”åsikter” ersattes med ”åskådning”. Utredningen konstaterade att begreppen ”politiskt” och ”religiöst” inte är klart avgränsade. Den ansåg emellertid att den avsedda begränsningen av bestämmelsens räckvidd kom till stånd genom begreppet åskådning, som enligt utredningen var snävare än begreppet åsikt. (s. 133)

Som ett resultat av dessa överväganden föreslog utredningen att det i 2 kap. 3 § första stycket RF skulle tas in en bestämmelse om att ingen medborgare får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst eller annat hänseende.

I paragrafens tredje stycke föreslogs en bestämmelse om att ingen medborgare utan eget samtycke får antecknas i register enbart på grund av sin politiska åskådning. Utredningen uttalade i samband med detta att registrering av en persons politiska uppfattning inte utgjorde ett sådant ingrepp i en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som avses i 8 kap. 3 § (s. 135). Utredningen förefaller alltså ha ansett att ”åskådning” och ”uppfattning” var synonyma begrepp i detta sammanhang.

Begreppet åskådning definierade utredningen i ett annat sammanhang (i samband med förbudet mot särbehandling på grund av åskådning) som ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område (s. 114).

I den efterföljande propositionen anfördes följande om begreppet åskådning (se prop. 1975/76:209 s. 116):

Begränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde i förhållande till gällande rätt har i huvudsak åstadkommit genom att ordet ”åsikter” har ersatts med ”åskådning”. Med åskådning säger sig utredningen förstå ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område. Jag delar uppfattningen att man i huvudsak får till stånd en lämplig avgränsning av det skyddade området genom den föreslagna terminologiska förändringen. Att behålla den nuvarande regeln men göra denna absolut skulle som JK framhåller i sitt remissyttrande bl.a. medföra att reglerna om vittnesplikten kom i strid med grundlagen. JK kritiserar emellertid utredningens beskrivning i motiven av innebörden i ordet åskådning. Enligt JK bör den av utredningen föreslagna regeln endast avse sådana områden där begreppet åskådning är ett naturligt uttryck för de åsikter en person omfattar. Detta är enligt JK fallet i religiösa sammanhang. Även i politiska sammanhang sägs det vara normalt att använda ordet åskådning. JK förklarar däremot att t.ex. en begäran av invånarna i ett radhusområde att hastigheten på gator inom området skall begränsas till 30 km/tim, inte kan anses vara uttryck för en åskådning, även om kravet skulle

vara ett uttryck för en åsikt bland många andra i fråga om trafiksituationen inom området eller beträffande trafik över huvud taget. Som ett gränsfall nämner JK vetenskapliga läror och system som bygger på en rad sammanhängande rön och slutsatser t.ex. inom astronomi eller medicin. Också i sådana fall sägs det vara naturligt att ibland tala om åskådning. Jag vill för egen del ansluta mig till dessa uttalanden av JK.

Som framgår riktade Justitiekanslern (JK) kritik mot utredningens beskrivning av innebörden av begreppet åskådning och departementschefen anslöt sig till hans uttalanden. Frågan är emellertid hur dessa uttalanden ska förstås.

Vanligt är att man gör den tolkningen att departementschefen inte tog avstånd från utredningens beskrivning av innebörden av begreppet åskådning, dvs. ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område, och att denna definition av begreppet därför ska vara vägledande (se t.ex. regeringen i prop. 2013/14:70 s. 100, Petré och Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12:e uppl., s. 50 samt Bull och Sterzel, Regeringsformen en kommentar [2019, version 4, JUNO], s. 69). I en annan grundlagskommentar hänvisas däremot direkt till JK:s uttalanden i remissyttrandet (prop. 1975/76:209 s. 239), se Holmberg m.fl., Grundlagarna (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 2 § regeringsformen. Att ”åskådning” enligt JK:s mening var att föredra berodde mindre på att ordet innefattar ett sammanhängande komplex av åsikter än på att regeln borde begränsas till sådana områden där begreppet åskådning är ett naturligt uttryck för de åsikter en person omfattar. Detta var enligt JK fallet i religiösa sammanhang. Även i politiska sammanhang var det, om än inte med samma tydlighet, normalt att använda ordet åskådning.

JK kritiserade således utredningens beskrivning av innebörden av begreppet åskådning och jag har svårt att uppfatta hans uttalanden på annat sätt än att han tog avstånd från utredningens definition. Det framgår också av hans remissyttrande att han ansåg att den distinktionen mellan åskådning och åsikt som utredningen uttryckte knappast kunde anses klagörande (a. prop. s. 239). Som jag förstår honom menade han att grundlagsskyddet skulle begränsas till vissa avgränsade områden där det är naturligt eller normalt att tala om åskådning som ett uttryck för de åsikter en person har.

Lagtexten kom också efter förslag från JK att preciseras så att den innebär ett skydd mot att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende, dvs. orden ”kulturellt” och ”sådant” lades till. Departementschefen uttalade att räckvidden av skyddet för ifrågavarande friheter hade fått en klarare avgränsning än i utredningens förslag (a. prop. s. 145).

Jag uppfattar uttalandena så att en lämplig avgränsning av det skyddade området kom till stånd genom den terminologiska förändringen från åsikter till åskådning – inte på grund av att begreppet åskådning gavs den innebörd som utredningen ansåg – utan för att det var naturligt att tala om åskådning för de

åsikter man hyser på de områden som skyddas av bestämmelsen sedan en klarare avgränsning gjorts. Det talar för att begreppet åskådning i detta sammanhang är liktydigt med de åsikter eller den uppfattning en person omfattar.

Stöd för en sådan tolkning kan hämtas i författningskommentaren till 2 kap. 2 § RF. Där anges att bestämmelsen om den negativa yttrandefriheten bl.a. innebär att reglerna om vittnesplikten i fortsättningen inte i något fall medför skyldighet för ett vittne att lämna uppgifter om sin uppfattning i t.ex. politiska frågor (a. prop. s. 145). En persons uppfattning i politiska frågor avses således vara skyddad av grundlagsbestämmelsen (se även Eka m.fl., Regeringsformen, 2:a uppl. 2020, s. 95 där det anges att 2 kap. 2 § innebär bl.a. att myndigheter inte får tvinga enskilda att ge sin uppfattning till känna). Enligt min mening är begreppen uppfattning och åsikt i det närmaste synonyma.

Vad som ytterligare talar för att åskådning i politiskt hänseende kan vara liktydigt med en persons uppfattning eller åsikter i politiska frågor är förbudet mot s.k. åsiktsregistrering enligt 2 kap. 3 § RF. Regleringen har setts som ett skydd för åsiktsfriheten (SOU 1975:75 s. 134). Enligt lagtexten får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Förbudet avser enligt lagtextens ordalydelse inte registrering av åsikter utan av åskådning. Samtidigt omtalas och uppfattas bestämmelsen på många håll som ett förbud mot registrering av åsikter. Det finns inget som talar för att begreppet åskådning har en annan betydelse i 2 kap. 3 § än i 2 kap. 2 § RF.

Även om man skulle anse att utredningens definition ska vara vägledande innebär detta nödvändigtvis inte så stor skillnad i förhållande till vad jag nu har anfört. Man måste hålla i minnet att utredningens avsikt var att i förhållande till den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen i RF – att varje medborgare var skyddad mot att tvingas ge sina åsikter till känna – skulle tillämpningsområdet endast begränsas ”i viss mån”. Det ställdes inte andra krav på de åsikter som skulle utgöra en åskådning än att det skulle vara ”ett något så när” sammanhängande komplex av åsikter. I doktrinen har också uttalats att begreppet åskådning avser ett mer sammanhängande komplex av åsikter och att den praktiska innebörden av denna begränsning av skyddet synes vara begränsad, även om det kan diskuteras när en eller flera åsikter ingår i en åskådning och vilken betydelse det har att åsikter i sig inte skyddas (se Bull m.fl., a.a. s. 69).

Det som nu anförts leder mig till den sammanfattande slutsatsen att begreppet åskådning i politiskt hänseende närmast är liktydigt med en persons uppfattning eller åsikter i politiska frågor. I detta ställningstagande har jag även väglett av att bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter bör tolkas frikostigt när enskildas intressen står emot allmänna intressen och att möjligheten att inskränka enskildas intressen bör utövas med försiktighet (se t.ex. Holmberg m.fl., a.a. under rubriken Grundlagstolkning).

*Bedömningen i detta fall*

De totalförsvarspliktiga har varit skyldiga att svara på frågorna 1 och 2, dvs. om det är viktigt att Sverige har ett försvar och om det är bra att vi har värnplikt så att vi har möjlighet att försvara Sverige och varandra. Svaren på frågorna kan inte jämföras med det exempel från trafiken som omtalas i den ovan citerade propositionen. Det är också svårt att föreställa sig att svaren på frågorna skulle kunna motiveras av annat än ställningstaganden som i grunden är politiska (jfr Lagrådets yttrande i prop. 2013/14:70 s. 137). Mot bakgrund av det jag anfört ovan anser jag att svaren på frågorna är uttryck för en åskådning i politiskt hänseende och att de som har svarat på enkäten har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende i strid med 2 kap. 2 § RF. Det förhållandet att syftet med frågorna endast har varit att få ett relevant underlag för att bedöma den totalförsvarspliktiges motivation för tjänstgöring genom värnplikt ändrar enligt min uppfattning inte på denna bedömning.

Vad gäller frågan om det finns anledning att rikta kritik mot Plikt- och prövningsverket kan det inledningsvis konstateras att begreppet åskådning i politiskt hänseende inte har en klar och tydlig avgränsning. Jag har inte funnit någon domstolspraxis på området och JO har inte tidigare uttalat sig om avgränsningen. I doktrinen har delade meningar förts fram om hur begreppet åskådning ska förstås och utredningens definition brukar återges. Om den skulle vara vägledande i denna granskning skulle det kunna hävdas att svaren på frågorna 1 och 2 inte kan anses vara ett uttryck för en åskådning i politiskt hänseende. Mot denna bakgrund, och då jag har erfarenhet att Plikt- och prövningsverket numera har låtit frågorna 1 och 2 utgå ur webbenkäten, finner jag inte anledning att kritisera myndigheten. Jag nöjer mig med påpekandet att en myndighet i sina förehavanden bör se till att hålla en rågång i förhållande till grundlagsskyddet i 2 kap. 2 § RF.

**Förenligheten med 2 kap. 1 § LTP**

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är denne som nämnts enligt 2 kap. 1 § LTP skyldig att lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

En förutsättning för att kunna ställa frågorna på det sätt som skett är således att svaren får anses vara nödvändiga uppgifter om personliga förhållanden för att kunna utreda och bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

Någon närmare vägledning om vad som här avses med begreppet personliga förhållanden lämnas inte i förarbetena till LTP. I de sammanhang där begreppet behandlas finns inget som tyder på att någons åsikter eller uppfattning ska omfattas av begreppet.

Uttrycket personliga förhållanden finns även på annat håll i lagstiftningen. Någon analys av begreppet gjordes inte när det infördes i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Enligt förarbetena till den tidigare sekretesslagen (1980:100) ansågs en sådan analys inte nödvändig utan begreppet måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk (prop. 1979/80:2 del A s. 84). I förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket RF (prop. 2009/10:80 s. 250) anges att begreppet avses ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt sistnämnda lag har begreppet i praxis kommit att omfatta bl.a. namn, adress och personnummer men även t.ex. hälsotillstånd och missbruk.

Begreppet personliga förhållanden måste enligt min mening även tolkas mot bakgrund av sitt sammanhang och syftet med regleringen. I 2 kap. 1 § LTP bör begreppet tolkas med viss restriktivitet eftersom det är fråga om en straffsanktionerad skyldighet att svara sanningsenligt på frågorna och uppgiftslämnandet kan framtvingas genom vitesföreläggande.

Det är givet att Plikt- och prövningsverket vid urvalet av totalförsvarspflichtiga behöver verktyg för att bedöma en enskilds intresse, motivation och vilja att bli inskriven för tjänstgöring. Frågan om den enskildes inställning till att genomföra grundutbildning med värnplikt (fråga 3) har jag inga synpunkter på. Frågorna 1 och 2 är mer problematiska.

Det är enligt normalt språkbruk inte närliggande att anse att åsikter avser någons förhållanden, och med personliga förhållanden har i praxis avsetts konkreta och faktiska förhållanden. Vad gäller nödvändigheten av att inhämta uppgifterna måste också beaktas att de aktuella frågorna får ses främst som ett komplement till den i sammanhanget mer nödvändiga och grundläggande frågan om den enskildes inställning till att genomföra grundutbildning med värnplikt. Mot denna bakgrund, och då begreppet personliga förhållanden i 2 kap. 1 § LTP måste tolkas med viss restriktivitet, anser jag att det är tveksamt om bestämmelsen har gett utrymme för att ställa de aktuella frågorna på det sätt som har skett.

Ärendet avslutas.